



Center for International Economics

Working Paper Series

No. 2008-07

**Diskretionäre rentenpolitische Maßnahmen
und die Entwicklung des Rentenwerts in
Deutschland von 2003-2008**

Tim Krieger and Sven Stöwhase

July 2008

Center for International Economics
University of Paderborn
Warburger Strasse 100
33098 Paderborn / Germany



Diskretionäre rentenpolitische Maßnahmen und die Entwicklung des Rentenwerts in Deutschland von 2003-2008

Tim Krieger^{a,*} und Sven Stöwhase^{b,**}

^a Department Economics, Universität Paderborn

^b Fraunhofer-Institut Angewandte Informationstechnik, St. Augustin

Fassung vom: 18. Juli 2008

Zusammenfassung

Die Rentenwertentwicklung der letzten Jahre wurde geprägt durch eine Reihe von diskretionären Eingriffen in die Anpassungsformel zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts. Ziel dieses Beitrags ist es, den Einfluss dieser Maßnahmen zu quantifizieren und zu beurteilen. In einer Ex-Post-Betrachtung werden dazu auf unterschiedlichen Anpassungsformeln beruhende (hypothetische) Rentenwerte berechnet und einander gegenüber gestellt. Ein Hauptaugenmerk der Untersuchung liegt dabei auf der Frage, welche Bedeutung die einzelnen Komponenten des im Jahre 2004 verabschiedeten Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetzes hatten und ob bzw. wie sich durch die komplexen Wirkungszusammenhänge der einzelnen Komponenten Unterschiede zwischen der Rentenwertentwicklung in Ost- und Westdeutschland erkennen und erklären lassen.

English Summary

Within the last years, the development of the pension value (Rentenwert), which determines the size of public pension benefits in the German public pension system, was strongly affected by discretionary changes in the method of its calculation. The aim of the present study is to shed light on the influence of these changes. To do so, we calculate the pension value for a number of hypothetical scenarios on an ex-post basis and compare results with each other. The key issue of our analysis is to quantify the isolated effects of the components included in the 2004 Pension Reform Act. We provide results for both East and West Germany.

JEL-Klassifikation: H55, J18, D63, D78

Stichworte: Rentenanpassungsformel, aktueller Rentenwert, Nachhaltigkeitsfaktor, Schutzklausel, Entgeltkorrektur, Ost- und Westrenten, Gesetzliche Rentenversicherung

* Jun.-Prof. Dr. Tim Krieger, Department Economics, Universität Paderborn, Warburger Str. 100, 33098 Paderborn, Tel. 05251-602117, Fax: 05251-605005, E-Mail: tim.krieger@notes.upb.de.

** Dr. Sven Stöwhase, Fraunhofer-Institut Angewandte Informationstechnik, Kompetenzzentrum Mikrosimulationsmodelle, Schloss Birlinghoven, 53754 Sankt Augustin, E-Mail: Sven.Stoewhase@fit.fraunhofer.de.

1. Einleitung

Das Herzstück des deutschen Rentensystems ist die Rentenformel, die die dynamische Anpassung der individuellen Rentenzahlung im Zeitablauf bei Variation exogener Parameter wie der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung beschreibt. Neben individuellen Faktoren und der Rentenart ist der *aktuelle Rentenwert* – bestimmt durch die Rentenanpassungsformel – ihr zentrales Element. Gleichzeitig ist die Rentenformel ein Glaubwürdigkeitsanker für den Generationenvertrag, indem sie die Erwartungen im Hinblick auf die eigene Versorgung der Mitglieder im Alter stabilisiert. Dies impliziert zwangsläufig, dass die Rentenformel ein langfristig angelegtes Instrument ist, das sich einerseits flexibel gesellschaftlichen Veränderungen anpassen und andererseits den Einflüssen der Tagespolitik widerstehen (können) muss.

Für viele Bürger ist die Rentenformel – wenn auch nicht einfach zu verstehen – der sichtbarste Ausdruck und das Symbol der Gesetzlichen Rentenversicherung. Aus diesem Grund ist die Rentenformel in Deutschland nur sehr selten fundamental angepasst worden. Dennoch zeigt sich immer wieder eine Tendenz zu Einzelpolitikmaßnahmen und zu Zusatzbestimmungen, die die Entwicklung des Rentenwerts abweichend von der eigentlichen Rentenformel beeinflussen und für die Bürger entweder wenig durchschaubar oder so offensichtlich (wie z.B. „Nullrunden“) sind, dass ihre Systemkonformität und damit Legitimität in Frage gestellt werden. Im Folgenden sollen diese Regelungen als diskretionär im Sinne von nicht an die Rentenformel in einem engeren Sinne gebundene Maßnahmen bezeichnet werden.¹

Seit der letzten großen Rentenreform zu Anfang dieses Jahrtausends, bei der die Rentenformel in zwei Schritten von der Nettolohn- zur modifizierten Bruttolohnanpassung umgestellt (2001) und der Nachhaltigkeitsfaktor eingeführt (2004) wurde, erfolgten die effektiven Anpassungen des aktuellen Rentenwerts ausschließlich in Abweichung von der vorausberechneten Entwicklung gemäß

¹ Der Begriff diskretionär wird häufig im Sinne von nicht regelgebundenen, bis zu einem gewissen Grad willkürlichen Maßnahmen verwendet. Diese Verwendung ist im vorliegenden Kontext jedoch problematisch, da bspw. §255e, SGB VI, gleichzeitig die Rentenanpassungsformel (Abs. 4) und die Schutzklausel (Abs. 5) festlegt. Damit wäre die Schutzklausel nicht willkürlich, sondern regelgebunden. Nach der hier und im Folgenden verwendeten Definition wird – im Einklang mit der Literatur – die Schutzklausel jedoch als diskretionär, weil nicht an der Rentenformel im engeren Sinne orientiert, betrachtet (vgl. auch Toft, 2007).

Rentenformel. Damit hatte die Rentenpolitik der Jahre 2004 bis 2008 einen eher tagespolitisch orientierten, diskretionären Charakter, bei dem gesetzgeberische Sonderregelungen die tatsächlichen Änderungen determinierten. Hierzu zählen das Aussetzen der Rentenanpassung 2004, das Aussetzen der so genannten „Riester-Treppe“ 2008/2009, die (Verschiebung der) Entgeltkorrektur 2005, die Schutzklausel und der Nachholfaktor. Hierbei sind die beiden erstgenannten Änderungen Einzelpolitikmaßnahmen, während die letzten drei Maßnahmen im Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz (BGBI 2004) zumindest angelegt sind bzw. in dessen Nachklang in das SGB VI eingefügt wurden.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung soll die Entwicklung des aktuellen Rentenwerts seit 2003, dem (Basis-)Jahr vor der Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors in die Rentenformel, detailliert betrachtet werden. Dabei soll der Einfluss der einzelnen rentenpolitischen Maßnahmen bestimmt, die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland bzw. Ost- und Westrenten herausgearbeitet, nicht verwirklichte Alternativen zum Nachhaltigkeitsfaktor (demographischer Faktor, Altersquotientenfaktor) in ihrer Wirkung untersucht sowie wichtige politische Implikationen abgeleitet werden. Zentrales Ziel der vorliegenden Untersuchung ist es, die tatsächliche Entwicklung des aktuellen Rentenwerts mit dem gewünschten Ziel der langfristigen finanziellen Stabilität des Rentensystems zu konfrontieren.

Im Ergebnis zeigt sich dass die seit 2004 vollzogenen Eingriffe in die Rentenwertberechnung in ihrer Summe zu einer Erhöhung – und nicht zu einer Verringerung – des aktuellen Rentenwertes geführt haben. Während aber das komplexe Zusammenspiel der Einzelfaktoren Rentner in Westdeutschland stark hat profitieren lassen, wurden die Rentner in Ostdeutschland in den Jahren 2004 bis 2007 durch diese Eingriffe benachteiligt.

Im Folgenden werden in Abschnitt 2 zunächst wichtige institutionelle Grundlagen erläutert, ehe in Abschnitt 3 anhand des Verlaufs der Rentenwertentwicklung untersucht wird, welche und wie starke Effekte die Durchführung einzelner diskretionärer Maßnahmen hatte. Abschnitt 4 diskutiert die politischen Implikationen der Befunde dann abschließend.

2. Institutionelle Grundlagen

Grundlage und Referenzwert für die folgenden Untersuchungen ist die im Jahr 2001 im Rahmen der Riester-Reform eingeführte Rentenanpassungsformel, die einen Teil der aktuell gültigen Rentenformel ausmacht (§255e(4), SGB VI):^{2,3}

$$(1) \quad \underbrace{AR_t = AR_{t-1} \cdot \frac{BE_{t-1}}{BE_{t-2}} \cdot \frac{100vH - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100vH - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}}_{\text{Rentenanpassungsformel 2001}} \cdot \left[\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}} \right) \alpha + 1 \right],$$

wobei AR der aktuelle Rentenwert, BE die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer,⁴ AVA der Altersvorsorgeanteil, RVB der Beitragssatz in der Rentenversicherung, RQ der Rentnerquotient auf Basis von Äquivalenzgrößen⁵ sowie α ein Gewichtungsfaktor für den Nachhaltigkeitsfaktor (zurzeit $\alpha = 0,25$) ist. Die Formel schreibt den aktuellen Rentenwert des Vorjahres fort, wobei eine Anpassung an die Bruttolohnentwicklung stattfindet, die noch einmal durch Abzug des Beitragssatzes und des staatlich geförderten privaten Altersvorsorgeanteils („Riester-Treppe“) modifiziert wird.

Ziel der neuen Rentenformel war und ist es, langfristig den Beitragssatzanstieg zu begrenzen (unter 20/22 vH bis 2020/2030) und gleichzeitig das Rentenniveau zu stabilisieren. Entsprechend einer gesetzlich verankerten Niveausicherungsklausel soll das Nettorentenniveau 67 vH nicht unterschreiten (§154(3), SGB VI, in der Fassung von 2003). Zum Erreichen dieser Zielvorgaben diente die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors, mit dem – anders als bei anderen Formelmodifikationen, die eher mechanistisch auf das Verhältnis von Bevölkerungsgruppen zurückgreifen – sowohl der demographischen als auch explizit der – ggf. abmildernden – Entwicklung

² Im Folgenden wird nur auf den dynamischen Teil der Rentenformel, die Rentenanpassungsformel zur Berechnung des aktuellen Rentenwerts, abgestellt. Individuelle Faktoren und Rentenart, die von der Politik nicht direkt beeinflusst werden können, werden dabei aus Gründen der besseren Darstellbarkeit ausgeblendet.

³ Zu beachten ist, dass in der Formel von 2001 ein Bruttoanpassungsfaktor, der im Jahr 2011 von 100 vH auf 90 vH sinken sollte, vorgesehen war, der aber durch die Reform von 2004 nicht länger zu berücksichtigen ist.

⁴ Siehe dazu auch die Anmerkungen zur Entgeltkorrektur in diesem Abschnitt.

⁵ Die Anzahl der Rentner wird durch Normierung auf Standardrenten in Äquivalenzrentner und die Anzahl der Beitragszahler durch Normierung auf Durchschnittseinkommen in Äquivalenzbeitragszahler umgerechnet.

der Erwerbstätigkeit Rechnung getragen wird, indem eine Normierung auf Äquivalenzrentner und -beitragszahler vorgenommen wird. Hierdurch ergibt sich eine stärkere Anknüpfung an die Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen. Gerade in den Jahren 2007 und 2008 hat sich aufgrund der günstigen konjunkturellen Entwicklung ein starker Aufbau sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ergeben, der vor allem die Zahl der Äquivalenzbeitragszahler und damit den Wert des Nachhaltigkeitsfaktors erhöht hat, obwohl sich an der eigentlichen Altersstruktur der Bevölkerung wenig geändert hat.

Der Gewichtungsfaktor α dokumentiert einen intergenerativen Verteilungskompromiss (SVR, 2007, S. 176). Je höher er gewählt wird, desto stärker ist die Last des demographischen Wandels von den Rentnern zu tragen; für $\alpha = 0$ ist der Nachhaltigkeitsfaktor nicht wirksam und die Rentenanpassungsformel von 2004 entspricht genau derjenigen von 2001. Dem Gewichtungsfaktor wurde vielfach ein Potenzial für diskretionäre Politikmaßnahmen zugeschrieben (vgl. u.a. Börsch-Supan et al., 2003). Der Sachverständigenrat (SVR, 2004, S. 239) spricht sogar davon, dass eine Veränderung von α durch den Gesetzgeber die Rentenformel „obsolet“ mache. Aktuell jedoch hat der Gesetzgeber (zunächst) andere Wege gefunden, um von der originären Rentenformel abzuweichen. Hierbei wurden im betrachteten Zeitraum von 2004 bis 2008 die folgenden Maßnahmen ergriffen, von denen die ersten beiden Einzelpolitikmaßnahmen und die beiden dann folgenden im RV-Nachhaltigkeitsgesetz angelegt sind (im Folgenden NHG-Maßnahmen genannt), ohne jedoch expliziter Teil der Rentenformel des Jahres 2004 zu sein, dem ersten Jahr des Betrachtungszeitraums der vorliegenden Untersuchung.

Aussetzen der Anpassung des Rentenwerts 2004 (§254c, SGB VI): Aufgrund der schwierigen finanziellen Situation der Rentenkassen, die einen starken Beitragssatzanstieg erwarten ließ, wurde im Jahr 2003 eine Reihe von kurzfristigen Stabilisierungsmaßnahmen durchgeführt sowie die Rentenreform von 2004 vorbereitet. Neben der Reduktion der Mindestschwankungsreserve, dem Verzicht auf eine geplante Reduktion des Bundeszuschusses und der vollständigen Übernahme des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner wurde auch die vorgesehene Rentenanpassung im Jahr 2004 ausgesetzt („Nullrunde“).

Aussetzen der „Riester-Treppe“ (§255e(3), SGB VI): Aufgrund der schwachen Entwicklung der Löhne und Gehälter in den beiden Vorjahren konnte für das Jahr 2008 nur mit einem schwachen Anstieg des Rentenwerts in Höhe von 0,46% gerechnet

werden, der im Vergleich zum kräftigen Anstieg der Löhne und Gehälter im selben Jahr von der Bundesregierung als inadäquat angesehen wurde, obwohl sich dieser Anstieg im Jahr 2009 gemäß Rentenformel positiv auf den Rentenwert ausgewirkt hätte. Um den Rentenwert bereits in 2008 anheben zu können, wurde §255e, SGB VI, derart geändert, dass der kontinuierliche Anstieg der Riester-Treppe in den Jahren 2007 und 2008 (mit Wirkung gemäß Rentenanpassungsformel in 2008 und 2009) ausgesetzt wurde und der Wert des Jahres 2006 (2,0 vH) auch in diesen Jahren gilt.⁶ Hierdurch wird der Faktor AVA in Rentenanpassungsformel (1) für zwei Jahre neutralisiert und kann nicht dämpfend auf den Anstieg des Rentenwerts wirken, was für das Jahr 2008 zu einem Anstieg um 1,1% führt.

Entgeltkorrektur (§255e(4), SGB VI): Die Entgeltkorrektur ist in die aktuell gültige Rentenformel von 2004 eingebaut und damit gemäß der verwendeten Definition nicht diskretionär, allerdings kam es zu ihrer erstmaligen Anwendung erst zwei Jahre nach der Einführung der neuen Rentenformel, d.h. im Jahr 2006. Der Sachverständigenrat (SVR, 2004, S. 238) vermutet hierbei eine diskretionäre Maßnahme, um einen starken Anstieg des Rentenwerts, der für 2005 als Folge der starken Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenzen im Jahr 2003 prognostiziert war, zu umgehen. Bei Wirksamkeit der Entgeltkorrektur gilt insbesondere, dass in Rentenformel (1) BE_{t-1} und BE_{t-2} nicht die gleiche Einkommensgröße bezeichnen. Während BE_{t-1} die Bruttolohn- und -gehaltssumme je durchschnittlich beschäftigtem Arbeitnehmer gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung ist, wird bei BE_{t-2} eine Korrektur derart vorgenommen, dass man Bruttolöhne und -gehälter jenseits der Bemessungsgrenze sowie Beamtengehälter heraus rechnet und die beitragspflichtigen Einkommen von Arbeitslosen und geringfügig Beschäftigten einbezieht. Hierdurch wird die Entwicklung der Beitragsbasis stärker berücksichtigt und damit die Einnahmeorientierung der Rentenanpassung erhöht (SVR, 2004, S. 238).

Schutzklausel (§255e(5), SGB VI): Die Schutzklausel wurde ergänzend zu den Empfehlungen der so genannten „Rürup-Kommission“ (Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme, 2003) im Jahr 2004 eingeführt. Sie verhindert eine nominale Rentensenkung aufgrund der Erhöhung des Altersvorsorgeanteils, aufgrund des Nachhaltigkeitsfaktors oder aufgrund der

⁶ Entsprechend verlängert sich die Anpassungsphase, ehe der Maximalwert von 4,0 vH erreicht wird, um zwei Jahre bis 2013 in die Zukunft.

Erhöhung des Rentenversicherungsbeitragssatzes, jedoch nicht aufgrund niedrigerer Bruttoentgelte. Die Schutzklausel war in den Jahren 2005 und 2006 wirksam, als Riester-Treppe und Nachhaltigkeitsfaktor für sich genommen eine Rentensenkung verlangt hätten, stattdessen aber weitere Nullrunden bei der Entwicklung des aktuellen Rentenwerts eingelegt wurden. Das Ziel der Rentenanpassungsformel – die Senkung des Rentenniveaus – wurde somit konterkariert (SVR, 2005, 334).

Darüber hinaus wurde im Jahr 2007 der so genannte *Nachholfaktor* („modifizierte Schutzklausel“) nach §68a, SGB VI eingeführt, über den die Effekte einiger der zuvor beschriebenen Maßnahmen in späteren Jahren (nach 2011) wieder kompensiert werden sollen. Dazu soll eine um die Hälfte niedrigere (positive) Rentenanpassung für so viele Jahre stattfinden, wie für eine vollständige Kompensation (insbesondere der Anwendung der Schutzklausel) nötig sind. Zum einen ändert dies jedoch nichts daran, dass die zu kompensierenden Maßnahmen ebenso wie der Nachholfaktor selbst diskretionärer Natur und somit der Glaubwürdigkeit hinsichtlich der langfristigen Stabilität abträglich sind (vgl. auch Toft, 2007). Zum anderen bleibt offen, ob rentenwerterhöhende Maßnahmen, die in konjunkturell günstigen Zeiten durchgeführt wurden, bei fortschreitendem demographischem Wandel und möglicherweise schwächerer Konjunktur später tatsächlich kompensiert werden (können). Aktuelle Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass zunehmende, durch den demographischen Wandel ausgelöste Altersarmut in sehr starker Weise die Präferenzen für zusätzliche Umverteilung im Rentensystem erhöht (vgl. Krieger und Traub, 2008a,b), was eine reduzierte Rentenanpassung fraglich erscheinen lässt.

3. Die Effekte rentenpolitischer Maßnahmen auf die Entwicklung des Rentenwerts

3.1 Entwicklung des Rentenwerts mit und ohne rentenpolitische Maßnahmen

Die tatsächliche Entwicklung des Rentenwertes ab dem Jahr 2003 war zunächst gekennzeichnet durch eine Phase ohne Rentenerhöhungen. Erst in den Jahren 2007 und 2008 kam es dann zu moderaten Erhöhungen des aktuellen Rentenwertes, die jedoch in beiden Fällen hinter der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter zurück blieben (vgl. auch Abschnitt 3.4). Der aktuelle Rentenwert für Westdeutschland wurde zum Juli 2008 auf 26,56 Euro festgesetzt (RWBestG 2008) und liegt damit 0,43 Euro über dem Wert des Jahres 2003. Für Ostdeutschland liegt der Rentenwert

mit aktuell 23,34 Euro genau 0,37 Euro höher als im Jahr 2003. Dies entspricht einem Gesamtanstieg von etwa 1,6 Prozent über den genannten Zeitraum.

Inwieweit die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors sowie zusätzliche diskretionäre Eingriffe in die zum Zeitpunkt 2003 gültige Formel zur Rentenwertberechnung einen Einfluss auf die Entwicklung des Rentenwertes hatten, lässt sich verdeutlichen, wenn man den tatsächlichen Verlauf mit demjenigen Verlauf vergleicht, der sich bei Anwendung der im Jahr 2003 gültigen Formel auch für die Folgejahre ergeben hätte. Grundlage der Berechnung sind, wie auch für alle Folgenden in dieser Arbeit berechneten hypothetischen Rentenwerte, die in Tabelle A1 des Anhangs zusammengestellten Einzelfaktoren gemäß den Berechnungen der Deutschen Rentenversicherung.

Abbildungen 1 und 2 stellen die beiden Entwicklungen sowohl für Westdeutschland als auch für Ostdeutschland vergleichend dar. Wie sich zeigt, führten die in Abschnitt 2 bereits näher dargestellten Eingriffe in die vor 2004 gültige Rentenanpassungsformel in ihrer Gesamtwirkung zu einer Erhöhung des aktuellen Rentenwertes. Ohne Eingriffe („AR Formel 2001“) läge der Rentenwert in Westdeutschland bei 26,15 Euro und damit lediglich 0,02 Euro über dem Wert von 2003. In Ostdeutschland läge der Rentenwert mit 23,13 Euro genau 0,16 Euro höher als im Jahr 2003. Dabei unterscheidet sich die Entwicklung zwischen Ost- und Westdeutschland erheblich: Während der tatsächliche Rentenwert („AR tatsächlich“) für Westdeutschland stets höher ausfiel als der Wert, der sich ohne rentenpolitische Eingriffe ergeben hätte, lag der tatsächliche Rentenwert für Ostdeutschland bis zum Jahr 2007 faktisch immer darunter.⁷ Erst das Aussetzen der Riester-Treppe bei der Rentenwertberechnung des Jahres 2008 führte dazu, dass sich der Rentenwert in Ostdeutschland gegenüber dem Szenario ohne Eingriffe in die Rentenanpassungsformel erhöhte.

Anhand dieser Entwicklung lässt sich feststellen, dass die seit 2004 durchgeführten Eingriffe das Ziel, den durch die im Jahr 2001 eingeführte Rentenanpassungsformel zu erwartenden Anstieg des Rentenwertes abzumildern, um die in der Riester-Reform formulierten Beitragsziele zu erreichen (vgl. Börsch-Supan et al., 2003), zumindest in der kurzen Frist nicht erfüllen konnten. Andererseits lässt sich erkennen, dass das Zusammenspiel sämtlicher Faktoren für ostdeutsche Rentner zu einer relativ

⁷ Im Jahr 2005 lag der Wert, der sich ohne rentenpolitische Eingriffe ergeben hätte mit 22,96 Euro exakt einen Cent unter dem tatsächlichen Rentenwert von 22,97 Euro.

ungünstigeren Entwicklung des Rentenwerts geführt hat, die erst durch das Aussetzen der Riester-Treppe durchbrochen worden ist.

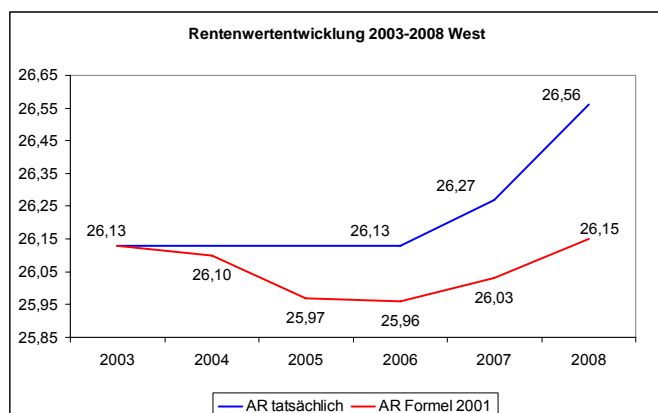


Abb. 1: Tatsächlicher und fiktiver Rentenwert auf Basis der Riesterformel (West)

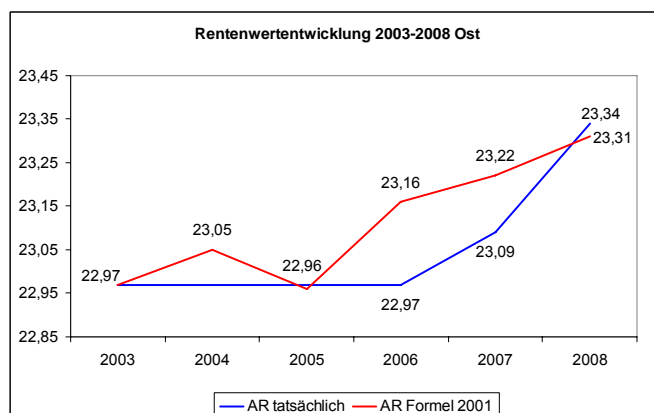


Abb. 2: Tatsächlicher und fiktiver Rentenwert auf Basis der Riesterformel (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung, Statistisches Bundesamt.

Allein die Tatsache, dass sich der tatsächliche Rentenwert, speziell in Westdeutschland, deutlich positiver entwickelt hat als ohne die Eingriffe der Jahre 2004 bis 2008, lässt jedoch noch keine Aussage darüber zu, ob das RV-Nachhaltigkeitsgesetz die angestrebte Abschwächung der Rentenwertsteigerung verfehlt hat. So könnte es sein, dass diese Entwicklung primär durch das Aussetzen der Rentenanpassung im Jahre 2004 und durch das Aussetzen der Riester-Treppe im Jahr 2008 getrieben ist. Ein nicht unerheblicher Einfluss der letztgenannten Maßnahme deutet sich insbesondere aufgrund der beobachteten Entwicklung in Ostdeutschland an. Zudem war in dem Zeitraum eine konjunkturelle Erholung, die auch den Arbeitsmarkt ergriffen und damit die Anzahl der Äquivalenzbeitragszahler erhöht hat, zu beobachten, die über den Nachhaltigkeitsfaktor eine positive Entwicklung des Rentenwerts verursacht haben kann. Diese Aspekte werden im folgenden Abschnitt analysiert.

3.2 Der Einfluss des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes und der Schutzklauseln

Wie anhand von Abbildung 3 ersichtlich wird, kann man dem Argument, dass die beschriebenen Maßnahmen in den Jahren 2004 (Aussetzen der Rentenanpassung: ARA) und 2008 (Aussetzen der Riester-Treppe: ART) kausal für die positivere

Entwicklung des Rentenwerts waren, zumindest für Westdeutschland widersprechen. Der Verlauf „AR o. ARA/ART“ gibt in den Abbildungen 3 und 4 die Entwicklung des Rentenwertes wieder, wenn die beiden Eingriffe nicht durchgeführt worden wären. Der Verlauf beinhaltet also nur noch den Nachhaltigkeitsfaktor und die NHG-Maßnahmen, d.h. die Anwendung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes.

Für Westdeutschland wurde durch die nicht erfolgte Rentenanpassung in 2004 eine Senkung des Rentenwertes um 0,03 Euro verhindert. Im Jahr 2008 wäre der Rentenwert ohne das Aussetzen der Riester-Treppe dann nochmals 0,18 Euro geringer ausgefallen. Damit sinkt zwar die Differenz zwischen dem tatsächlichen Rentenwert und dem nach der Rentenanpassungsformel von 2001 berechneten Rentenwert ohne die beiden diskretionären Eingriffe; der sich so ergebende Rentenwert ist jedoch noch immer 0,20 Euro höher als im Fall ohne RV-Nachhaltigkeitsgesetz.

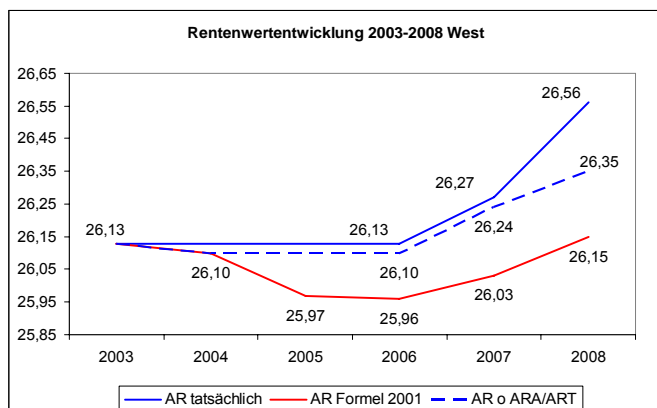


Abb. 3: Der Einfluss diskretionärer Eingriffe (West)

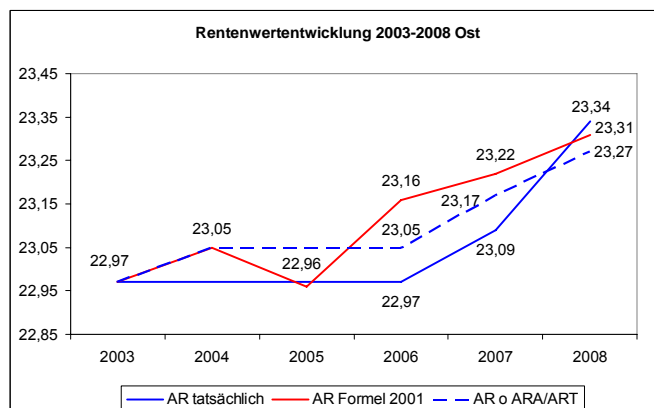


Abb. 4: Der Einfluss diskretionärer Eingriffe (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

Für Ostdeutschland zeigt sich anhand von Abbildung 4 dagegen ein anderes Bild. Bei einer erfolgten Rentenanpassung im Jahr 2004 hätte der Rentenwert von 22,97 Euro auf 23,05 Euro steigen müssen; im Jahr 2008 wäre die Rentenerhöhung dann ohne Aussetzen der Riester-Treppe um 0,15 Euro geringer ausgefallen. Der sich für das Jahr 2008 ergebende Rentenwert läge bei 23,27 Euro und damit unterhalb des Rentenwertes, der sich bei Anwendung der im Jahr 2001 gültigen Anpassungsformel ergeben hätte. Folglich hätte sich der Rentenwert in Ostdeutschland allein durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz nicht erhöht.

Die im Vergleich höheren tatsächlichen Rentenwerte für Westdeutschland müssen demgegenüber auf die Wirkung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes zurückzuführen sein. Wie bereits in Kapitel 2 beschrieben, sind hier mehrere Einzelkomponenten voneinander zu trennen: der eigentliche Nachhaltigkeitsfaktor und die NHG-Maßnahmen, d.h. die Schutzklausel und die Entgeltkorrektur. Während Nachhaltigkeitsfaktor und Entgeltkorrektur fester Bestandteil der Vorschläge der Rürup-Kommission waren,⁸ wurde die Schutzklausel nachträglich im Zuge der eigentlichen Reform des §255e, SGB VI, implementiert. Wie Abbildung 5 und 6 verdeutlichen, führte erst die durch die Politik eingebrachte Schutzklausel zu dem Ergebnis eines vergleichsweise hohen Rentenwertes, der im Fall von Westdeutschland über dem Referenzwert im Fall ohne Änderung des §255e, SGB VI, liegt.

Sowohl für West- als auch für Ostdeutschland wäre es ohne die Schutzklauseln (Szenario „AR o. ARA/ART o. SK“) in den Jahren 2005 und 2006 zu deutlichen Senkungen des Rentenwertes gekommen, da die positive Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter durch die negativen Einflüsse von Nachhaltigkeitsfaktor, Entgeltkorrektur und Altersvorsorgeanteil⁹ mehr als überkompensiert worden wäre. In den Jahren 2007 und 2008 hatte der Nachhaltigkeitsfaktor, bedingt durch einen Anstieg der Erwerbstätigenquote und einer damit verbundenen Verringerung des Rentnerquotienten durch eine steigende Zahl von Äquivalenzbeitragszahlern, einen positiven Einfluss auf den Rentenwert. Zusammen mit einer vergleichsweise positiven Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter in Westdeutschland hätte dies ausgereicht, den negativen Einfluss der Riester-Treppe zu kompensieren und die Differenz zwischen der Rentenwertentwicklung auf Grundlage der ursprünglichen Rentenanpassungsformel und der seit 2005 gültigen Formel zu verringern.

Festzuhalten bleibt, dass die Schutzklausel im Ergebnis nicht nur die durch den Nachhaltigkeitsfaktor und die Entgeltkorrektur begründeten Verringerungen des Rentenwertes in Westdeutschland verhindert hat, sondern darüber hinaus zu einer faktischen Aussetzung der Riester-Treppe in den entsprechenden Jahren führte.

⁸ Allerdings ist die Entgeltkorrektur, wie in Abschnitt 2 dargelegt, mit zweijähriger Verspätung und – nach Ansicht des Sachverständigenrates (SVR, 2004, S. 238) – in intransparenterer Weise, als von der Kommission vorgeschlagen, eingeführt worden.

⁹ Vgl. Gleichung (1).

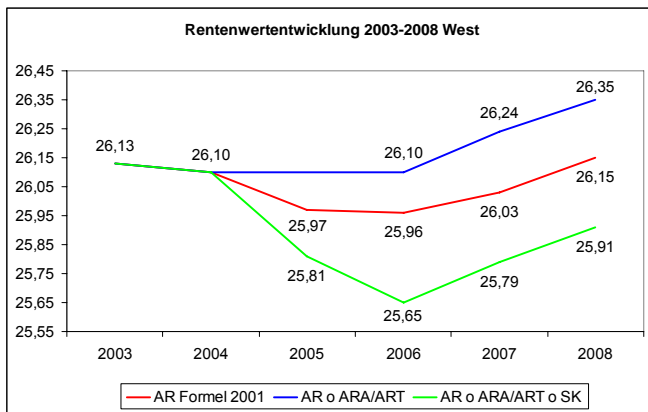


Abb. 5: Der Einfluss der Schutzklauseln (West)

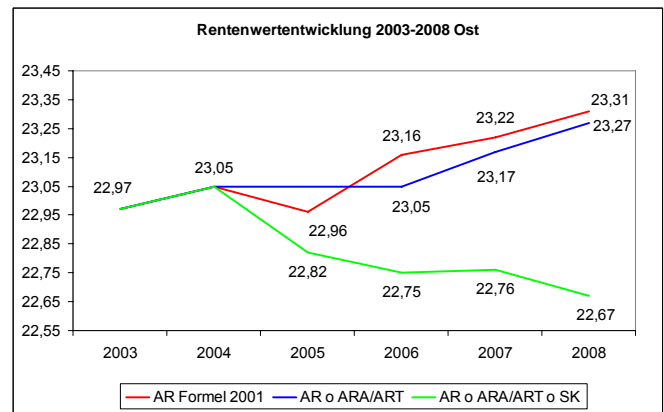


Abb. 6: Der Einfluss der Schutzklauseln (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

Einen nicht unerheblichen Einfluss auf die teilweise konträr verlaufenden Entwicklungen des Rentenwertes zwischen West- und Ostdeutschland hatte die Entgeltkorrektur. Zwar entwickelten sich die Bruttolöhne und -gehälter in den Jahren 2007 und 2008 in West- und Ostdeutschland in etwa ähnlich. Im Jahr 2006 fiel die Erhöhung im Osten sogar fast doppelt so hoch aus wie im Westen; da ein Großteil dieser Entwicklung in Ostdeutschland aber auf die Erhöhung von nicht beitragspflichtigen Bruttolöhnen und -gehältern zurückzuführen war, wirkt hier der Faktor Entgeltkorrektur in viel stärkerem Maße mindernd auf den Rentenwert ein. Rechnet man ausgehend vom Szenario „AR o. ARA/ART o. SK“ auch den Effekt der Entgeltkorrektur aus der Entwicklung des Rentenwertes heraus, so dass sich der Rentenwert auf Grundlage der um den Nachhaltigkeitsfaktor ergänzten Rentenanpassungsformel des Jahres 2001 errechnet (Szenario „AR Formel 2001 m. NHF“), so ergibt sich zumindest für Ostdeutschland ein deutlich anderes Bild. Wie ein Vergleich der Abbildungen 7 und 8 verdeutlicht, wäre der Verlauf der Rentenwertentwicklung in den Jahren 2006 bis 2008 ähnlich gewesen wie in Westdeutschland.¹⁰

¹⁰ Der bereits im Jahr 2006 einsetzende Anstieg für Ostdeutschland ist auf eine 1,15-prozentige Erhöhung der Bruttolöhne und -gehälter zurückzuführen, die im Westen mit lediglich 0,6 Prozent deutlich geringer ausfiel.

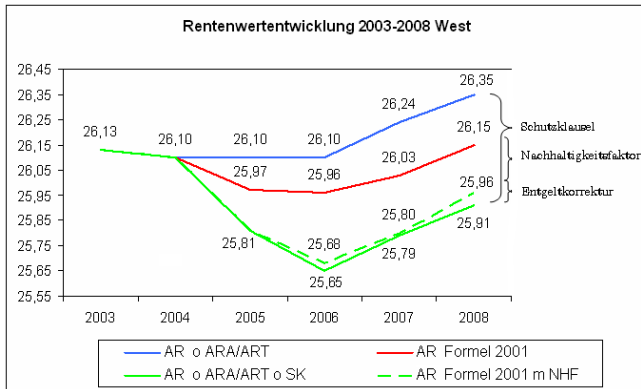


Abb. 7: Disaggregierte Wirkungen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes (West)

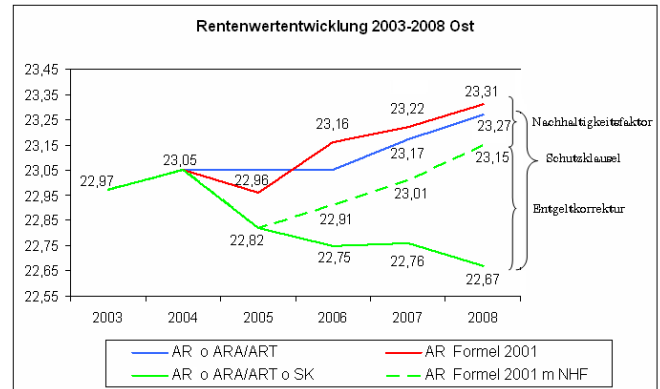


Abb. 8: Disaggregierte Wirkungen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

Die beiden letzteren Abbildungen lassen sich auch dazu verwenden, die Wirkung der drei Einzelkomponenten des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes nochmals isoliert voneinander zu betrachten. Während die Differenz zwischen den Kurven „AR o. ARA/ART o. SK“ und „AR Formel 2001 m. NHF“ die kumulierte Wirkung der Entgeltkorrektur widerspiegelt, ist die Differenz zwischen letzterem Verlauf und dem Verlauf der Kurve „RW Formel 2001“ mit der kumulierten Wirkung des Nachhaltigkeitsfaktors gleichzusetzen. Für sich genommen hätte der Nachhaltigkeitsfaktor demnach bis zum Jahr 2008 zu einer Verringerung des Rentenwertes um 0,19 Euro (West) bzw. 0,16 Euro (Ost) führen müssen. Der Faktor Entgeltkorrektur hätte den Rentenwert um weitere 0,05 Euro (West) bzw. 0,48 Euro (Ost) gesenkt. In Westdeutschland konnte die Schutzklausel diesen beiden negativen Effekten entgegenwirken, in Ostdeutschland hingegen reichte die Wirkung der Schutzklausel nicht dazu aus, den Rentenwert über das Niveau zu heben, das sich bei Anwendung der im Jahr 2001 gültigen Formel ergeben hätte. Verantwortlich dafür ist die Tatsache, dass Brutto Lohn- und Riester-Faktor¹¹ im Jahre 2006 für sich genommen zu einer leichten Erhöhung des Rentenwertes in Ostdeutschland geführt hätten, was bei Anwendung der Schutzklausel infolge einer Rentenwertminderung durch die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsfaktor und Entgeltkorrektur nicht zu erreichen war.

¹¹ Der Riester-Faktor entspricht dem Bruch $(100vH - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}) / (100vH - AVA_{t-2} - RVB_{t-2})$ in Gleichung (1).

3.3 Alternativen zum Nachhaltigkeitsfaktor

In der Diskussion zur Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors vor dem Jahr 2004 und in Anerkennung der Tatsache, dass die Rentenanpassungsformel von 2001 unter realistischeren Annahmen die Beitragssatz- und Rentenniveauziele des §154(3), SGB VI, nicht erreichen würde, wurden sowohl von Seiten der Wissenschaft als auch von Seiten der Politik Konzepte für alternative Reformmodelle vorgeschlagen, die an den Bestimmungsgrößen der Rentenfinanzen, d.h. der Demographie oder der Erwerbstätigkeit ansetzten. Im Gegensatz zum letztendlich eingeführten Nachhaltigkeitsfaktor, bei dem beide Bestimmungsgrößen simultan berücksichtigt werden, greifen diese alternativen Konzepte aber eher mechanistisch auf die Entwicklung einzelner Bestimmungsgrößen der Rentenfinanzen zurück.

Im Folgenden soll in aller gebotenen Kürze und anhand der Ausprägung der entsprechenden Faktoren die Wirkungsweise unterschiedlicher Alternativkonzepte auf die Rentenwertentwicklung seit 2004 betrachtet werden, um die relativen Vorteile des Nachhaltigkeitsfaktors zu verdeutlichen. Betrachtet werden sollen dabei zwei der von Börsch-Supan et. al. (2003) näher analysierten Alternativen, die sich an der demografischen Entwicklung orientieren: der „demographische Faktor“ und der „Altersquotientenfaktor“. Beide Konzepte sahen, analog zum Nachhaltigkeitsfaktor, eine Multiplikation des Ergebnisses der Rentenanpassungsformel von 2001 (siehe Gleichung (1)) mit einem zusätzlichen Glied vor. Beim demografischen Faktor ergibt sich das zusätzliche Glied aus der Veränderung der ferneren Lebenserwartung von Personen im Alter von 65 Jahren, wobei eine Erhöhung dieser Lebenserwartung zur Senkung des Rentenwertes führt. Der Altersquotientenfaktor berücksichtigt hingegen die Veränderung des Verhältnisses der Bevölkerung im Alter von über 64 Jahren zur Bevölkerung im Alter zwischen 15 und 64 Jahren. Ähnlich wie beim Nachhaltigkeitsfaktor ermöglicht der Altersquotientenfaktor dabei mit Hilfe eines Gewichtungsfaktors einen intragenerativen Umverteilungskompromiss.¹²

Wie Tabelle 1 verdeutlicht, lagen die Werte beider Faktoren deutlich unter dem Vergleichswert des Nachhaltigkeitsfaktors, so dass sich – bei sonst gleicher Berechnungsmethode – ein niedrigerer als der tatsächliche Rentenwert ergeben hätte. Insbesondere ein Verzicht auf die Schutzklausel hätte zu deutlichen Rückgängen des

¹² Eine ausführliche Darstellung findet sich in Börsch-Supan et. al. (2003).

Rentenwertes geführt, die bei Anwendung des Nachhaltigkeitsfaktors (ohne Schutzklausel) weniger ausgeprägt gewesen wären.

Der Vorteil des Nachhaltigkeitsfaktors liegt erkennbar in zwei Aspekten: Zum einen ist die Anpassung des Rentenwerts an die Entwicklung des Verhältnisses von Äquivalenzbeitragszahlern und -rentnern eine flexiblere und der Finanzierungssituation der Rentenversicherung eher angemessene Vorgehensweise, die von daher auf mehr Verständnis der Mitglieder der GRV stoßen dürfte als die alternativen Konzepte. Zum anderen hätte eine Anwendung von demografischem und Altersquotientenfaktor fast zwangsläufig zu einer Einführung und vor allem – unter den gegebenen politischen Umständen – exzessiven Nutzung der Schutzklausel geführt (aktuell für alle betrachteten Jahre von 2005 bis 2008). Damit wäre die Rentenformel in der Tat obsolet, weil dauerhafte Nullrunden oder eine erneute Reform der Rentenformel die Folge gewesen wären.

Tabelle 1: Vergleich alternativer demographischer Faktoren

	2005	2006	2007	2008
Nachhaltigkeitsfaktor	0,9939	0,9952	1,0019	1,0022
demographischer Faktor	0,9909	0,9902	0,9862	0,9837 ^a
Altersquotientenfaktor (mit $\alpha = 0.25$)	0,9902	0,9895	0,9904	0,9937

^a Trendschätzung auf Grundlage der ferneren Lebenserwartung der Jahre 2003 bis 2006.

Quelle: Eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt

3.4 Bruttolohnanpassung vs. modifizierte Bruttolohnanpassung

Gerade in Hinblick auf die aktuelle Erhöhung des Rentenwertes für die Jahre 2008 und 2009 durch das RWBestG stellt sich die Frage, welchen Einfluss der Riester-Faktor auf die Entwicklung des Rentenwertes in den letzten Jahren genommen hat. Diese Fragestellung hat nicht nur aktuelle politische Relevanz, sondern berührt auch die Frage nach der problematischen Rolle der Riester-Treppe als einem Teil des Riester-Faktors in der Rentenformel. Nach Ansicht des Sachverständigenrats (SVR, 2007, S. 175) ist der Altersvorsorgeanteil ein Ausdruck „alten Denkens“, weil es sich um rein diskretionäre Abschläge handelt, die die dynamischen Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeitsanpassungsprozesse ungenügend berücksichtigen. Implizit wird somit von einer Parallelentwicklung von Netto-Renten und Netto-Arbeitsentgelten

(bzw. von konstanten Netto-Rentenniveaus) ausgegangen. Die hauptsächliche Schwierigkeit der Riester-Treppe liegt darin, dass sie – sofern sie eine substantielle Rolle bei der Rentenanpassung spielt, wie im Folgenden zu belegen sein wird – fast zwangsläufig die Anwendung der Schutzklausel auslöst, sobald die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung hinreichend schwach bzw. der demographische Wandel hinreichend stark verläuft. Dies hat zweierlei zur Folge: Erstens findet eine Abkoppelung von Anpassungen gemäß der Rentenformel statt, d.h. die Teilhabeäquivalenz des Systems wird untergraben, und zweitens werden Beitragssatz- und Rentenniveaueziele gemäß §154(3), SGB VI, schwieriger erreicht (bzw. wird die Anwendung des Nachholfaktors erzwungen). Insgesamt sollte daher, sofern die Riester-Treppe Teil der Rentenformel sein soll, sie zumindest einen eher vernachlässigbaren Effekt haben, um die zuvor beschriebene Situation unwahrscheinlich zu machen und die Rentenformel nicht in Frage zu stellen.

Die Entwicklung der entsprechenden Größen soll nun anhand von Vergleichen ab dem Jahr 2001 geschehen. Ein zentraler Aspekt der im Jahr 2001 eingeführten Rentenanpassungsformel ist die Modifikation der Bruttolohnanpassung mit Hilfe des Riester-Faktors und (ab 2004) des Nachhaltigkeitsfaktors. Die Abbildungen 9 und 10 stellen den aktuellen Rentenwert nochmals im Vergleich mit dem Rentenwert entsprechend der vor dem Jahr 2004 gültigen Rentenanpassungsformel dar. Zusätzlich wird der Verlauf abgebildet, der sich bei einer reinen Bruttolohnanpassung (Szenario „AR Bruttolohn“) ergeben hätte. Sowohl für West- als auch für Ostdeutschland hätte sich der Rentenwert ab dem Jahr 2004 bei einer reinen Anpassung entsprechend der Bruttolohnentwicklung deutlich positiver entwickeln müssen. Der Rentenwert für Westdeutschland läge bei einer reinen Bruttolohnanpassung bei 27,21 Euro, und damit 0,65 Euro höher als der aktuelle Rentenwert des Jahres 2008. Für den Zeitraum zwischen 2004 und 2008 steigt der so hergeleitete Rentenwert um 1,12 Euro bzw. um knapp 4,3 Prozent, und damit deutlich stärker als die 1,6 Prozent, mit denen der aktuelle Rentenwert (trotz diskretionärer Eingriffe) angestiegen ist.

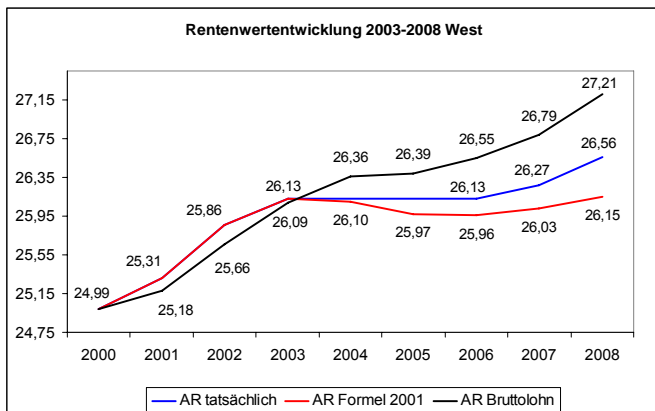


Abb. 9: Tatsächlicher und fiktiver Rentenwert auf Basis von Brutto Lohnanpassungen (West)

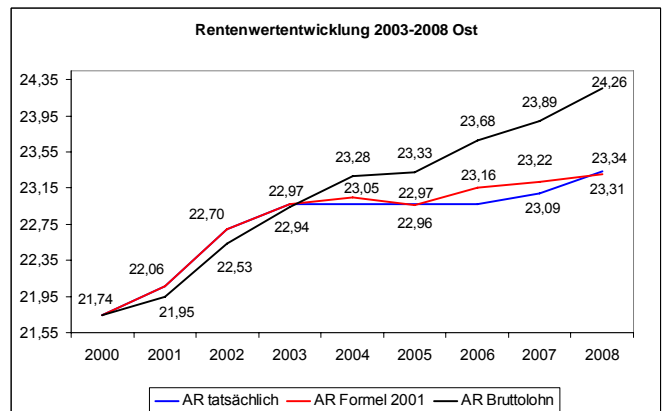


Abb. 10: Tatsächlicher und fiktiver Rentenwert auf Basis von Brutto Lohnanpassungen (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

Der ostdeutsche Rentenwert läge bei einer reinen Brutto Lohnanpassung bei 24,26 Euro. Die Differenz zum tatsächlichen Rentenwert ist im Vergleich zu Westdeutschland deutlich höher und beträgt 0,95 Euro. Im Zeitraum zwischen 2004 und 2008 stieg der berechnete Rentenwert um 1,32 Euro, was einem prozentualen Anstieg von fast 5,3 Prozent entspricht. Dass die Differenz zwischen dem Rentenwert nach Brutto Lohnanpassung und dem tatsächlichen Rentenwert nicht noch deutlich höher ausfällt, begründet sich aus der Tatsache, dass der Riester-Faktor direkt nach Einführung der Rentenformel in den Jahren 2001 und 2002 einen positiven Einfluss hatte (vgl. Tabelle A1). In diesen Jahren lag der Altersvorsorgeanteil bei 0 vH, so dass die Riester-Treppe noch keinen negativen Einfluss auf den Rentenwert ausüben konnte. Sinkende Beitragsätze zur gesetzlichen Rentenversicherung führten dann entsprechend der Renten Anpassungsformel (1) paradoxerweise zu einem stärkeren Anstieg des Rentenwertes als dies ohne Riester-Faktor der Fall gewesen wäre.

Gerade diese Tatsache verdeutlicht, dass eine Fortschreibung des Rentenwertes mit Hilfe der Brutto Lohnanpassung nicht äquivalent ist zu einer Fortschreibung anhand einer modifizierten Brutto Lohnanpassung, bei der die Wirkung der Riester-Treppe durch das Setzen eines über die Jahre konstant bleibenden Altersvorsorgeanteils AVA ausgeschaltet ist. Abbildungen 11 und 12 verdeutlichen diese Unterschiede, wobei der Verlauf „AR Formel 2001 o. AVA“ den Rentenwert wiedergibt, wenn der Riester-Faktor weiterhin berücksichtigt wird, der AVA aber für alle Jahre gleich Null gesetzt wird. Erst die letzte Erhöhung des Beitrags zur gesetzlichen Rentenversicherung im Jahre 2007 führt dann dazu, dass der sich in diesem Szenario ergebende Rentenwert – 27,16 Euro (West) bzw. 24,12 Euro (Ost) – unter den Rentenwert bei einer reinen

Fortschreibung des Rentenwertes fällt, der die Veränderung der Bruttolöhne und -gehälter berücksichtigt. Allerdings ist der sich so ergebende Rentenwert immer noch deutlich höher als der tatsächliche Rentenwert.

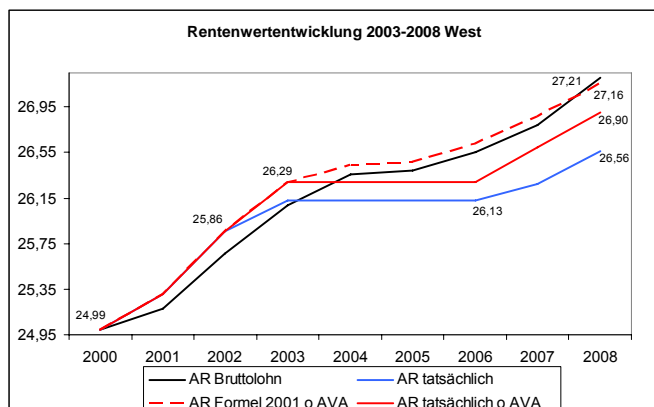


Abb. 11: Effekte eines Aussetzens der Riester-Treppe (West)

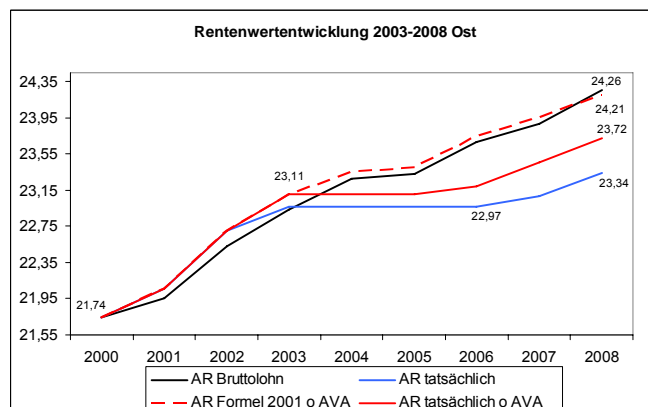


Abb. 12: Effekte eines Aussetzens der Riester-Treppe (Ost)

Quelle: eigene Berechnungen; Deutsche Rentenversicherung; Statistisches Bundesamt.

Wären hingegen sämtliche Eingriffe der Jahre 2004 bis 2007 in die Rentenwertberechnung weiterhin durchgeführt worden und hätte man in diesem Szenario den AVA für alle Jahre gleich Null gesetzt, so hätte sich ein Rentenwert gemäß dem Verlauf „AR tatsächlich o. AVA“ ergeben. Dieser Rentenwert fällt nochmals deutlich niedriger als in den beiden zuletzt analysierten Szenarien. Zurückführen lässt sich dies vor allem auf die negativen Wirkungen der Entgeltkorrektur und des Nachhaltigkeitsfaktors in den Jahren 2005 und 2006. Diese hätten, schon für sich genommen, zu einer Senkung des Rentenwertes in 2005 (West und Ost) und 2006 (West) führen müssen.¹³ Selbst in diesem Kontext bleibt aber festzuhalten, dass der Riester-Faktor bzw. seine exakte Ausgestaltung einen deutlich höheren Einfluss auf den Rentenwert gehabt haben, als dies allein durch die Reformen im Rahmen des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes der Fall gewesen ist.

¹³ Es ist zu beachten, dass die Höhe des Riester-Faktors in Jahren, in denen eine Änderung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung berücksichtigt wird, auch bei einem über die Jahre konstant gehaltenem AVA von dessen absoluter Höhe abhängt. So unterscheidet sich der Riester-Faktor des Jahres 2008 bei einem AVA von Null mit 0,995 von dem tatsächlichen Riester-Faktor (vgl. Tabelle A.1.) leicht in der dritten Nachkommastelle.

4. Zusammenfassung und Diskussion

Die Akzeptanz eines umlagefinanzierten Rentenversicherungssystems wie der GRV beruht in entscheidendem Maße auf der Glaubwürdigkeit und langfristigen Stabilität des Systems. Wenn auch bei sinkendem Sicherungsniveau, so hat die Rentenreform der Jahre 2001 und 2004, mit der die in §154(3), SGB VI, festgelegten Beitragssatz- und Rentenniveaueziele erreichbar gemacht wurden, auch für junge Menschen eine Perspektive geschaffen, die die Konsequenzen eines Eintritts in den Generationenvertrag überschaubar macht. Während jedoch die Rentenformel – als zentrales und weithin sichtbares Symbol der Rentenversicherung – mit Ausnahme des problematischen intergenerativen Umverteilungsgewichts α einen Glaubwürdigkeitsanker darstellt, wurde dieser in den folgenden fünf Jahren nach der Reform durch die Renten(tages)politik mit verschiedenen diskretionären Maßnahmen systematisch untergraben. Wie die vorliegende Untersuchung gezeigt hat führte dies dazu, dass in keinem der letzten Jahre ein Rentenwert gemäß fortgeschriebener Rentenanpassungsformel erreicht wurde.

Hierzu haben eine Reihe von Maßnahmen beigetragen: das Aussetzen der Rentenanpassung 2004, das Aussetzen der so genannten „Riester-Treppe“ 2008/2009, die Entgeltkorrektur und die daraus resultierende Anwendung der Schutzklausel 2005 und 2006. Ohne diese Maßnahmen hätte sich eine sehr viel flacher verlaufende Entwicklung des Rentenwerts in Deutschland ergeben. Insbesondere das Aussetzen der Riester-Treppe im Jahr 2008 hat den Rentenwert stark erhöht, indem sie den aktuell wichtigsten Bremsfaktor bei der Entwicklung des Rentenwerts eliminierte. So konnte die günstige Bruttolohn- und Beschäftigungsentwicklung fast ungebremsst positiv auf den Rentenwert durchschlagen. Insgesamt lag der Rentenwert in Westdeutschland um 0,43 Euro und in Ostdeutschland um 0,37 Euro über dem Niveau von 2003, während die Beibehaltung der damals gültigen Rentenformel nur einen Anstieg um 0,02 (West) bzw. 0,16 (Ost) Euro zugelassen hätte. Allein das Aussetzen der Riester-Treppe hatte einen rentenwerterhöhenden Effekt von 0,18 (West) bzw. 0,15 (Ost) Euro.

Dies erscheint aus Sicht der heutigen Rentner zwar positiv; da aber die Rentenformel eine Fortschreibungsformel ist, bilden zu hohe heutige Rentenwerte die Grundlage für zukünftige Rentenniveaus, die ein Verfehlen der gesetzlichen Beitragsziele und damit ein Scheitern der Umorientierung des Rentensystems auf eine einnahmeorientierte

Ausgabenpolitik erwarten lassen. Dies zeigt sich beispielsweise in den Überlegungen der Bundesregierung, die geplante Senkung des Beitragssatzes von aktuell 19,9 auf 19,1 Prozent zu begrenzen bzw. zeitlich zu verschieben. Der als Kompensation geplante Nachholfaktor gemäß §68a, SGB VI, kann als Lösungskonzept nicht überzeugen. Einerseits hat er selbst einen diskretionären Charakter; andererseits erscheint es fraglich, ob er im politischen Prozess überleben wird. Die politökonomische Literatur weist – in Theorie und Empirie – seit Langem darauf hin (vgl. z.B. die Übersichtsartikel von Breyer, 1994, und Galasso / Profeta, 2002), dass durch den demographischen Wandel eine Politik, die zu (kurz- und/oder langfristigen) Nachteilen für ältere Kohorten führt, zunehmend schwieriger durchsetzbar sein wird. Das Aussetzen der Riester-Treppe 2008/2009 könnte in dieser Hinsicht als eine Maßnahme interpretiert werden, das Wahlverhalten der aktuellen Rentnergeneration im Hinblick auf die nächste Bundestagswahl positiv zu beeinflussen.

Inwieweit ein mehrjähriges deutliches Herabsetzen der Rentenanpassung unter diesen Voraussetzungen politisch durchsetzbar ist, bleibt zumindest fraglich. Realistischere Szenarien für die Rentenpolitik nach 2011 dürften daher diskretionäre Nullrunden (jeweils zum Zeitpunkt maximaler Unterfinanzierung der GRV), eine erneute Rentenreform oder eine Anpassung des Beitragssatzziel auf über 23 Prozent im Jahr 2030 sein. Erneut würde die Glaubwürdigkeit des Generationenvertrags unterminiert, weil die Rentenformel in immer kürzeren Abständen neujustiert und damit die Rentenpolitik endgültig diskretionär anstatt durch Regelbindung verlässlich wird.

Neben diesen problematischen Zukunftsperspektiven hat die vorliegende Untersuchung auch ein gegenwärtiges Problem der Rentenpolitik im Hinblick auf die ostdeutschen Renten aufgezeigt. Die komplexen Zusammenhänge zwischen der Rentenformel und den einzelnen diskretionären Maßnahmen haben dafür gesorgt, dass die Rentner in Westdeutschland stark profitieren konnten, während sich für die ostdeutschen Rentner in den Jahren 2004 bis 2007 eine Benachteiligung ergab. Hiermit wird zusätzlich zu den *intergenerativen* Aspekten der diskretionären Rentenpolitik eine *intragenerative* Inkonsistenz ausgelöst. Trotz Gültigkeit derselben Rentenformel (wenn auch bei unterschiedlichen Ausgangsniveaus) sind die effektiven Rentenanpassungen unterschiedlich verlaufen, was eine problematische, weil für die Bevölkerung kaum nachvollziehbare Situation bedeutet, die die Glaubwürdigkeit des Rentensystems beschädigen kann.

Die Konsequenzen aus den vorliegenden Untersuchungsergebnissen lassen sich damit wie folgt zusammenfassen. Die langfristige Stabilität des deutschen Rentensystems und die Glaubwürdigkeit des Generationenvertrags sind die Voraussetzung für das Vertrauen der Bürger in die Institution Gesetzliche Rentenversicherung. Dieses Vertrauen der Bürger, das seinerseits die Garantie für die Fortsetzung des Generationenvertrags ist, lässt sich nur durch eine langfristig orientierte und damit berechenbare Rentenpolitik erwerben. Da Politik jedoch in kürzeren Zeithorizonten, die stark durch die Länge der Legislaturperioden determiniert werden, funktioniert, kommt es zu einem grundlegenden Konflikt, der in der Vergangenheit durch die implizite Vereinbarung, die Rentenformel nur selten und nur bei dringender Notwendigkeit zu ändern, in gewissem Umfang eingeschränkt werden konnte. Die letzten Jahre haben jedoch gezeigt, dass selbst grundlegende Reformen der Rentenformel bereits nach kürzester Zeit durch tagespolitische Erwägungen in Frage gestellt werden, so dass Rentenpolitik längst nicht mehr regelgebunden, sondern fast nur noch diskretionär ausgeübt wird. Selbst scheinbare Kompensationsmechanismen entpuppen sich bei näherer Betrachtung als wenig zielführend. Vor dem Hintergrund einer sich globalisierenden und zugleich alternder Gesellschaft ist diese Entwicklung fatal, denn bei der Durchführung der Maßnahmen werden – wie so häufig – die dynamischen Kosten kurzfristig gedachter Politik übersehen. Vor dem Hintergrund eines möglichen Vertrauensverlustes in die langfristige Stabilität des deutschen Rentenversicherungssystems ist zu befürchten, dass die aktuelle und vor allem zukünftige Generationen potentieller Beitragszahler die zunehmend relevante „Exit Option“ – beispielsweise die Migration in Länder mit attraktiver erscheinenden Rentenversicherungssystemen – wahrnehmen werden (vgl. Wildasin, 1999). Dies würde auf lange Frist die Funktionalität des Generationenvertrages und somit die Finanzierbarkeit des deutschen Rentenversicherungssystems in Frage stellen.

Literaturverzeichnis

- Börsch-Supan, A.; Reil-Held, A.; Wilke, C.B. (2003): Der Nachhaltigkeitsfaktor und andere Formelmodifikationen zur langfristigen Stabilisierung des Beitragssatzes zur GRV. Sozialer Fortschritt 52, S. 275-284.
- Breyer, F. (1994): The Political Economy of Intergenerational Redistribution. European Journal of Political Economy 10, S. 61–84.
- Galasso, V.; Profeta, P. (2002): The Political Economy of Social Security: A Survey. European Journal of Political Economy 18, S. 1-29.
- Hain, W.; Lohmann, A.; Lübke, E. (2004): Veränderungen bei der Rentenanpassung durch das „RV-Nachhaltigkeitsgesetz“. Deutsche Rentenversicherung 59, 6-7, S. 333-349.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): Bericht der Kommission. Berlin: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung.
- Krieger, T.; Traub, S. (2008a): Empirische und experimentelle Evidenz zur staatlich organisierten Alterssicherung und zu gesellschaftlichen Umverteilungspräferenzen in OECD-Ländern. Deutsche Rentenversicherung 63 (2008), 1, S. 85-102.
- Krieger, T.; Traub, S. (2008b): Back to Bismarck? Shifting Preferences for Intragenerational Redistribution in OECD Pension Systems, Luxembourg Income Study Working Paper No. 485, Juni 2008.
- SVR [Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung] (verschiedene Jahrgänge): Jahresgutachten. Wiesbaden: Metzler-Poeschel.
- Toft, C. (2007): The Transformation of the German Public Pension System and the Future Pension Benefit Level. Arbeitspapier, Universität Kassel.
- Wildasin, D.E. (1999), Public pensions in the EU: Migration incentives and impacts. In: Panagariya, A., Portney, P.R. and Schwab, R.M. (Hrsg.), Environmental and Public Economics: Essays in Honor of Wallace E. Oates, Cheltenham: Edward Elgar, S. 253-282.

Anhang

Tabelle A.1: Rechengrößen zur Bestimmung des aktuellen Rentenwertes

Westdeutschland				
	Bruttolohn- faktor ^a	Entgeltkorrektur- faktor ^a	Riester- faktor ^b	Nachhaltigkeits- faktor
2001	1,0078	x	1,0050	x
2002	1,0192	x	1,0025	x
2003	1,0167	x	0,9938	x
2004	1,0102	x	0,9888	x
2005	1,0012	x	0,9938	0,9939
2006	1,0060	0,9988	0,9937	0,9952
2007	1,0091	1,0008	0,9937	1,0019
2008	1,0157	0,9983	0,9949 ^c	1,0022

Ostdeutschland				
	Bruttolohn- faktor ^a	Entgeltkorrektur- faktor ^a	Riester- faktor ^b	Nachhaltigkeits- faktor
2001	1,0097	x	1,005	x
2002	1,0264	x	1,0025	x
2003	1,0182	x	0,9938	x
2004	1,0149	x	0,9888	x
2005	1,0021	x	0,9938	0,9939
2006	1,0151	0,9931	0,9937	0,9952
2007	1,0090	0,9960	0,9937	1,0019
2008	1,0154	0,9901	0,9949 ^c	1,0022

^a Der Entgeltkorrekturfaktor selbst tritt in § 68(5), SGB VI, nicht in Erscheinung, ergibt sich aber implizit aus der Neudefinition von BE_{t-2} . Einzelheiten zur Berechnung des Entgeltkorrekturfaktors finden sich bei Hain et. al. (2004). Seit 2006 ergibt sich der Faktor Löhne und Gehälter, BE_{t-1}/BE_{t-2} , als Produkt von Bruttolohnfaktor und Entgeltkorrekturfaktor.

^b Durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz von 2004 wurde der Altersvorsorgeanteil (AVA) ab dem Jahr 2003 gegenüber dem zuvor festgelegten AVA um 0,5 vH vermindert, so dass die Riester-Treppe ihren Maximalwert von 4,0 vH statt im Jahr 2009 erst im Jahr 2010 Maximalwert erreicht. Somit ergeben sich ohne Berücksichtigung des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes leicht abweichende Werte für den Riester-Faktor. Diese Differenzen sind jedoch so gering, dass sie keinen signifikanten Einfluss auf die Höhe des Rentenwertes haben.

^c Der sich nach §255e(3), SGB VI, ergebende Riester-Faktor nach Stand des Jahres 2007 beläuft sich auf 0,9886.

Quelle: Deutsche Rentenversicherung.

Recent discussion papers

2008-07	Tim Krieger, Sven Stöwhase	Diskretionäre rentenpolitische Maßnahmen und die Entwicklung des Rentenwerts in Deutschland von 2003-2008
2008-06	Tim Krieger, Stefan Traub	Back to Bismarck? Shifting Preferences for Intragenerational Redistribution in OECD Pension Systems
2008-05	Tim Krieger, Daniel Meierriecks	What causes terrorism?
2008-04	Thomas Lange	Local public funding of higher education when students and skilled workers are mobile
2008-03	Natasha Bilkic, Thomas Gries, Margarethe Pilichowski	When should I leave school? - Optimal timing of leaving school under uncertainty and irreversibility
2008-02	Thomas Gries, Stefan Jungblut, Tim Krieger, Henning Meier	Statutory retirement age and lifelong learning
2008-01	Tim Krieger, Thomas Lange	Education policy and tax competition with imperfect student and labor mobility
2007-05	Wolfgang Eggert, Tim Krieger, Volker Meier	Education, unemployment and migration
2007-04	Tim Krieger, Steffen Minter	Immigration amnesties in the southern EU member states - a challenge for the entire EU? <i>[forthcoming in: Romanian Journal of European Studies]</i>
2007-03	Axel Dreher, Tim Krieger	Diesel price convergence and mineral oil taxation in Europe <i>[forthcoming in: Applied Economics]</i>
2007-02	Michael Gorski, Tim Krieger, Thomas Lange	Pensions, education and life expectancy
2007-01	Wolfgang Eggert, Max von Ehrlich, Robert Fenge, Günther König	Konvergenz- und Wachstumseffekte der europäischen Regionalpolitik in Deutschland <i>[published in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8 (2007), 130-146.]</i>
2006-02	Tim Krieger	Public pensions and return migration <i>[published in: Public Choice 134 (2008), 3-4, 163-178.]</i>
2006-01	Jeremy S.S. Edwards, Wolfgang Eggert, Alfons J. Weichenrieder	The measurement of firm ownership and its effect on managerial pay